

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/1957** (ECLI:IT:COST:1957:14)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **GABRIELI PANTALEO**

Udienza Pubblica del **31/10/1956**; Decisione del **18/01/1957**

Deposito del **26/01/1957**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **166 167 168 169 170**

Atti decisi:

N. 14

SENTENZA 18 GENNAIO 1957

Deposito in cancelleria: 26 gennaio 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. GABRIELI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. ENRICO DE NICOLA, Presidente - Dott. GAETANO AZZARITI - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 20 marzo 1956, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 21 successivo ed iscritto al n. 47 del Reg. ric. 1956, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 27 luglio

1955, n. 346, dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana concernente l'approvazione della tabella dei compensi da percepirsi dagli esattori a carico dei contribuenti morosi.

Udita nell'udienza pubblica del 31 ottobre 1956 la relazione del Giudice Francesco Pantaleo Gabrieli;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi per il ricorrente e l'avv. Pietro Virga per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

L'Assessore per le finanze della Regione siciliana, allo scopo di coordinare le disposizioni in materia di compensi agli esattori per la riscossione delle imposte a carico dei contribuenti morosi, con decreto 27 luglio 1955, n. 346, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 47 del 7 agosto 1955, approvava la tabella dei compensi da percepirsi dagli esattori stessi a carico dei contribuenti.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, ha proposto a questa Corte ricorso per regolamento di competenza, notificato al Presidente della Giunta regionale siciliana il 20 marzo 1956 e depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 21 marzo 1956. Assume l'Avvocatura dello Stato, che sarebbe sorto un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana per effetto dell'articolo 1 del detto decreto, che così dispone: "È approvata la seguente tabella dei compensi da percepirsi dagli esattori a carico dei contribuenti morosi, per gli atti esecutivi regolati dalla legge sulla riscossione delle imposte dirette". Di questo decreto si chiede l'annullamento, ai sensi degli artt. 39, 44, 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per violazione degli artt. 14, 15, 17 e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, nonché degli artt. 23 e 119 della Carta costituzionale in relazione all'art. 36 del citato Statuto per la Sicilia.

Si osserva in proposito: che gli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto per la Sicilia non prevedono attribuzioni alla Regione di potestà legislativa in materia tributaria, né primaria, né concorrente. E anche ammesso per mera ipotesi - in contrasto con l'art. 23 della Costituzione (secondo cui le prestazioni patrimoniali devono essere imposte con una legge dello Stato) e con l'art. 119 della Costituzione (secondo cui alle regioni sono attribuite con legge dello Stato tributi propri e quote di tributi erariali) - che l'art. 36 dello Statuto siciliano attribuisca alla Regione poteri deliberativi in materia di tributi, ciò dovrebbe sempre intendersi limitatamente ai "tributi propri". Pertanto dovrebbe negarsi alla Regione siciliana ogni potere di legiferare sui tributi erariali; di modificare le norme di accertamento e di riscossione dei tributi stessi; nonché di legiferare sul contratto esattoriale e sui rapporti tra esattori e contribuenti in contrasto con i principi cui si informa la legislazione generale. Materie tutte riservate al potere legiferante dello Stato per garantire la eguaglianza di tutti i cittadini nella sfera tributaria; mentre invece il decreto impugnato pone a carico dei contribuenti morosi siciliani oneri più gravi di quelli esistenti a carico degli altri contribuenti italiani.

Inoltre la Regione non potrebbe, in subietta materia, esplicare attività amministrativa, per il mancato richiamo dell'art. 36 nell'art. 20 dello Statuto siciliano, che attribuisce alla Regione potestà amministrativa primaria limitatamente alle materie indicate tassativamente nei menzionati artt. 14, 15 e 17.

Né potrebbe infine sostenersi che agli organi regionali fosse riconosciuta attività amministrativa delegata, in materia tributaria, ai sensi del citato art. 20, primo comma; non essendo ancora avvenuto alcun trasferimento di poteri dal Ministro delle Finanze all'Assessorato, ciò che può verificarsi con norme di attuazione dello Statuto siciliano non

ancora emanate.

L'Avvocatura dello Stato così conclude:

dichiararsi: in ipotesi, che ogni attribuzione, in materia di riscossione di tributi erariali e locali, spetta allo Stato: in tesi, che spetta al Ministro per le finanze determinare con propri decreti i compensi spettanti agli esattori a carico dei contribuenti morosi. In conseguenza annullarsi il provvedimento impugnato con ogni conseguenziale pronunzia.

La difesa del Presidente della Regione siciliana, con memoria depositata il 9 aprile 1956, contesta l'esistenza del sollevato conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione; e, dato per pacifico il carattere amministrativo del provvedimento impugnato, propone le seguenti deduzioni:

In materia tributaria, la Regione siciliana ha competenza legislativa primaria ed esclusiva con il solo limite delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto (ex art. 36 Statuto speciale per la Regione siciliana). Dal legittimo esercizio del potere normativo discende la potestà amministrativa nel predisporre provvedimenti riguardanti la percezione, l'accertamento e la riscossione del tributo (ex art. 118 della Cost. e 20 cit. Statuto): le due potestà sono strettamente collegate. E anche ammesso, in ipotesi, che il potere normativo, in subietta materia, avesse carattere concorrente e secondario, alla Regione spetterebbe egualmente per la stessa materia potestà amministrativa: perché spettano alla Regione funzioni amministrative anche nelle materie nelle quali abbia competenza legislativa secondaria (ex art. 118 Cost.): perché la competenza legislativa della Regione siciliana, se di carattere complementare, rientrerebbe nella sfera dell'art. 17 lett. i del citato Statuto speciale, collegandosi in tal modo - formalmente oltre che sostanzialmente - col potere amministrativo riconosciuto alla Regione dall'art. 20 del detto Statuto: perché infine tale potere trova fondamento nell'art. 20 dello Statuto, che conferisce alla Regione potestà amministrativa non soltanto nelle materie di cui agli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto, ma anche nelle altre materie disciplinate dalle leggi dello Stato; per cui alla Regione va riconosciuta una competenza amministrativa generale per la esecuzione e delle leggi regionali e delle leggi dello Stato. Né tale competenza potrebbe ritenersi sospesa fino alla emanazione di apposite direttive da parte del Governo, sia perché le direttive stesse, in mancanza di espressa formulazione, sono contenute, come per ogni atto discrezionale, in modo espresso o implicito nella legislazione nella quale l'atto amministrativo trova il suo fondamento; sia perché una diversa interpretazione indurrebbe a ritenere che lo Statuto abbia limitato, anziché estendere, la ristretta sfera di decentramento già realizzato per la Sicilia con la istituzione dell'Alto Commissariato.

Infine, la difesa della Regione sostiene che le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato porterebbero all'inammissibilità del ricorso sotto il seguente triplice aspetto: se l'atto impugnato dovesse ritenersi emanato in esecuzione di una legge statale e dovesse considerarsi viziato per inosservanza delle direttive statali, si verificherebbe non già un'ipotesi di incompetenza, ma un'ipotesi di violazione di legge, che non potrebbe costituire il presupposto di un conflitto di attribuzione. Lo stesso dicasi se volesse sostenersi la violazione della legge dello Stato, che regola i rapporti tra esattori delle imposte e contribuenti; giacché anche in tale caso non sarebbe possibile il sindacato di costituzionalità, trattandosi di vizio di legittimità dell'atto impugnato. Se infine la previsione di cui all'art. 20 dello Statuto dovesse riferirsi ad un'attività di natura statale delegata, verrebbe meno del pari il conflitto di attribuzione, che può sorgere solo quando i due organi hanno natura parimenti statale.

La difesa della Regione conclude: che la Corte costituzionale dichiari l'inammissibilità del ricorso e comunque lo respinga, affermando, in materia, la competenza della Regione.

La difesa dello Stato, con brevi note depositate il 4 ottobre 1956, insiste nelle precedenti

deduzioni rilevando, inoltre, che l'art. 36 Statuto speciale, se pur autorizza la Regione a "deliberare tributi", a regolare cioè il rapporto d'imposta ed eventualmente le modalità di riscossione, non l'autorizza a disciplinare legislativamente le conseguenze della mora nel pagamento delle imposte, prescindendo dalla loro natura e titolarità.

La difesa della Regione, con memoria depositata il 18 ottobre 1956, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, perché notificato soltanto al Presidente della Giunta regionale e non all'Assessore per le finanze, che ha emanato il provvedimento impugnato. Si assume in proposito che, secondo l'art. 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per i conflitti di attribuzione si osservano le disposizioni dell'art. 23 "in quanto applicabili". Tale riserva, coordinata con l'art. 22 della citata legge n. 87 e con l'art. 7 R.D. 17 agosto 1907, n. 640, induce a ritenere che, ove sia impugnata una legge, il ricorso debba notificarsi al Presidente della Regione, cui spetta la promulgazione delle leggi regionali. Ma che, per la impugnativa di atti particolari di altre autorità regionali, il ricorso debba nel termine notificarsi all'autorità che ha emanato il decreto anche se sia stato notificato al Presidente, il quale non potrebbe intervenire in giudizio, che in veste di controinteressato. E poiché, nella specie, il ricorso è stato notificato soltanto al Presidente e sono scaduti i termini per la notifica all'Assessore per le finanze, il gravame va dichiarato inammissibile.

Si insiste poi sulla inammissibilità del motivo con cui si afferma che la Regione può svolgere attività amministrativa in materia tributaria solo con l'osservanza delle leggi dello Stato, denunziandosi con ciò una violazione di legge anche se volesse farsi riferimento alle direttive del Governo dello Stato in materia, essendo esse costituite, nella fase attuale, dal complesso delle vigenti leggi ordinarie. L'inammissibilità sussisterebbe, del pari, ove si volesse sostenere trattarsi di attività amministrativa delegata, verificandosi, in tal caso, un conflitto tra due organi amministrativi: sotto tale aspetto l'Assessorato siciliano per le finanze dovrebbe considerarsi organo amministrativo dello Stato.

Infine, e sempre con la stessa memoria, vengono ampiamente illustrate le deduzioni contenute nel ricorso, riaffermandosi: che la Regione siciliana ha, nell'ambito del suo territorio, potestà legislativa in materia tributaria, di cui sono precisati caratteri e limiti: che la stessa Regione ha in materia tributaria anche potestà esecutiva ed amministrativa.

Considerato in diritto:

La difesa della Regione siciliana ha preliminarmente dedotto:

a) la inammissibilità del ricorso perché notificato al Presidente della Regione anziché all'Assessore delle finanze, che ha emanato l'atto impugnato;

b) la irricevibilità del motivo con il quale si sostiene che la Regione possa svolgere attività amministrativa, in materia tributaria, solo con la osservanza delle leggi dello Stato; in quanto con ciò si denunzierebbe una violazione di legge anche se si volesse fare riferimento alle direttive del Governo dello Stato in materia, essendo esse costituite, attualmente, dal complesso delle vigenti leggi ordinarie.

Entrambe le eccezioni, proposte nei medesimi termini, sono state già esaminate e respinte da questa Corte con sentenza n. 9 del 17 gennaio 1957.

Inoltre la stessa difesa della Regione siciliana sostiene sotto altro profilo l'inammissibilità del ricorso assumendo che, ove si volesse ritenere il decreto impugnato come manifestazione di attività amministrativa delegata vi sarebbe non un conflitto di attribuzione, bensì un

conflitto tra organi amministrativi, dovendosi in tal caso l'Assessore alle finanze considerare un organo amministrativo dello Stato.

Questa eccezione, essendo collegata con la decisione sul merito della causa, sarà in quella sede esaminata.

Passando all'esame del merito, trattasi di stabilire, se la riscossione dei tributi erariali sia passata dallo Stato alla Regione siciliana, e se il decreto assessoriale impugnato rientri nei limiti della riscossione.

Sul primo punto questa Corte con la menzionata sentenza n. 9 del 17 gennaio 1957 ha ritenuto che alla Regione siciliana spetta, in materia tributaria, potere amministrativo negli stessi limiti segnati al potere legislativo; che, escluso ogni passaggio automatico, occorre accertare di volta in volta, se ed entro quali limiti sia avvenuto il trapasso dei poteri amministrativi e degli organi statali che li esercitano alla organizzazione amministrativa regionale.

Ciò posto, dall'analisi coordinata delle varie disposizioni che regolano la materia tributaria si evince che il potere amministrativo è passato alla Regione siciliana limitatamente alla fase della riscossione dei tributi. Invero il D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507, riguardante la disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana, con l'art. 2 primo comma autorizza la Regione a "riscuotere direttamente le entrate di sua spettanza", ossia il gettito di tutti i tributi erariali e le altre entrate con la sola esclusione delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto, che rimangono allo Stato e sono riscosse da organi statali. Che il gettito di tali tributi erariali, salvo la cennata riserva, sia di spettanza della Regione si deduce dallo Statuto speciale per la Sicilia (ex art. 36, secondo comma) e dallo stesso precitato art. 2, che nel secondo comma specifica le entrate di spettanza della Regione, richiamandosi al decreto del Presidente regionale 5 luglio 1947, n. 14, ratificato con la legge regionale 29 dicembre 1947, n. 20. Inoltre l'art. 3 della legge regionale 1 luglio 1947, n. 2, non impugnata, contenente norme sulla gestione finanziaria della Regione, espressamente stabilisce che "tutti i tributi e le altre entrate, già di spettanza dello Stato, con la sola esclusione delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto, sono, a partire dal 1 giugno 1947, riscossi per conto della Regione dagli enti ed organi che sono attualmente preposti alla riscossione". "Rispetto a tali organi ed enti la Regione subentra nella posizione giuridica dello Stato".

Riconosciuto nella Regione siciliana il potere di riscuotere tributi erariali, occorre precisare se, nell'esercizio di detto potere, la Regione possa con provvedimenti emanati dai suoi organi stabilire compensi da percepirsi dagli esattori a carico dei contribuenti morosi per gli atti esecutivi regolati dalla legge sulla riscossione delle imposte dirette.

Non è a dubitare che il contenuto della parola "riscossione" non va limitato alla materiale percezione del gettito dell'imposta, ma deve ritenersi comprensivo delle modalità necessariamente collegate al fatto della esazione, come quelle che, incidendo sulla procedura predisposta contro il contribuente moroso, rendono possibile la stessa riscossione della imposta.

Entro questi limiti l'Assessore regionale per le finanze ha contenuto il provvedimento in oggetto emanato non in virtù di un potere ad esso delegato dallo Stato, bensì di un potere di cui la Regione era stata legittimamente investita e di cui l'Assessore si avvale come organo regionale.

Da ciò discende, che l'atto assessoriale impugnato non ha posto gli estremi di un conflitto interno di organi da risolversi con i mezzi ordinari comuni agli atti amministrativi, bensì ha dato luogo ad un vero conflitto di attribuzione tra Stato e Regione siciliana, la cui soluzione

spetta alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza, ai sensi degli artt. 134, terzo comma, della Costituzione, 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (Decr. Pres. 16 marzo 1956).

Non ha perciò fondamento giuridico la terza eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione siciliana ed enunciata tra le questioni pregiudiziali.

Consegue inoltre che il decreto 27 luglio 1955, n. 346, pacificamente considerato atto amministrativo a contenuto generale, costituisce esercizio di legittima potestà amministrativa da parte della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunziando sul conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri col ricorso 20 marzo 1956 notificato al Presidente della Giunta Regionale siciliana contro il decreto 27 luglio 1955, n. 346, dell'Assessore per le finanze della stessa Regione:

respinge le eccezioni di inammissibilità e di irricevibilità dedotte dalla difesa della Regione;

dichiara la competenza della Regione siciliana a provvedere sulla materia di cui al citato decreto assessoriale, concernente l'approvazione della tabella dei compensi da percepirsi dagli esattori a carico dei contribuenti morosi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1957.

ENRICO DE NICOLA - GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.